美国公共图书馆应对重大突发事件的案例剖析及启示

■ 黄国彬　黄恋
北京师范大学政府管理学院　北京 100875

摘　要：[目的/意义]探究不同环境下，美国不同服务范围的公共图书馆应对不同种类重大突发事件的经验，从中获得相应启示，继而为我国公共图书馆应对类似事件提供参考。[方法/过程]对公共图书馆面对社会重大突发事件所做的工作进行全面梳理，将其分为自身业务工作和对外社会服务两大类。其中，针对社会服务类工作，将案例以突发事件来源归类，并探讨在不同类型的重大突发事件发生后，现实与网络两种环境下，美国公共图书馆社会服务的模式内容。[结果/结论]研究发现，从突发事件的来源看，自然灾害和社会问题下的社会服务都具有对损失的补偿性，但社会问题下的社会服务在短期应急响应方面还具有对灾后不良后果的遏制性；而从提供服务的环境看，在面临重大突发事件时，公共图书馆逐渐呈现出将工作重心从现实转移到网络的趋势；此外，从公共图书馆的类型看，大型公共图书馆更具宏观调度的特点，中小型公共图书馆则更具针对性服务本地民众的特点。最后，根据上述分析结果得出对我国公共图书馆应对重大突发事件的启示。

关键词：公共图书馆　突发事件　社会服务　应对机制
分类号：G250
DOI：10.13266/j.issn.0252-3116.2021.09.013

1 引言

随着COVID-19疫情在全球的蔓延，研究公共图书馆面向重大突发事件的应对机制，将有助于我们重新审视公共图书馆危机管理，强化公共图书馆在网络环境下的社会地位，更好地服务公众。根据灾难流行病学研究中心EM-DAT国际灾难数据库对可入库事件的定义[1]来看，突发事件从紧急情况上升至重大突发事件需要满足以下4个条件之一：十人以上死亡、一百人以上受到影响（受影响的人需要立即援助，并可能流离失所或撤离）、宣布进入紧急状态、请求提供国际援助。EM-DAT的数据显示出了美国社会和自然环境下重大突发事件的多变性，在诸多事件的考验下，其应对重大突发事件的方式具有一定参考性，因而研究其公共图书馆如何在重大突发事件下提供社会服务对于国内公共图书馆在疫情和其他突发环境下建立健全应对机制有一定的借鉴意义。

2 国内外研究综述

综述部分采取的检索策略是，于2020年3月20日，对国外文献以Taylor & Francis SSH为检索库，使用"crisis & library"和"pandemics & library"等检索词集，通过关键词字段进行检索；并以"美国图书馆"和"危机管理"作为检索词，通过关键词字段对cnki进行检索，获取本主题的国内研究文献。通过对国内外检索结果的关联文献进行梳理，最终获得目标文献。

对美国公共图书馆近年来面临的重大突发事件依据事件性质进行归类，发现大致可分为社会问题、自然灾害两类。社会问题主要包括社会疫情、暴力袭击、区域战争劫难、建筑物倒塌等，自然灾害问题主要包括海啸、洪涝、暴雨、干旱、雷击、火灾、沙尘暴、飓风、地震、核泄露等[2]。从历史经验来看，很多重大突发事件（如自然灾害、社会暴乱、病毒蔓延等）是公共图书馆作为社会角色中的一方成员难以规避的。然而无论社会事件的形式如何变化，当危害到馆藏资源时，损害通常是以火灾、水灾、抢劫等形式进行，而对数字资源的损害通常都是以网络入侵、载体破坏、备份销毁等形式进行。此外，国内学者王金茹[3]等认为还可将图书馆自身问题作为第三类危机事件，包括如纸质版和电子版资源的信息安全保障问题等，但笔者认为，首先，信息

作者简介：黄国彬（ORCID：0000-0001-9059-8285），副教授，硕士生导师；黄恋（ORCID：0000-0001-6361-8500），硕士研究生，通讯作者，E-mail：578387176@qq.com。
收稿日期：2020-10-25　修回日期：2021-02-01　本文起止页码：117-126　本文责任编辑：易飞

安全问题不足以构成本文所定义的重大突发事件问题;其次,究之图书馆自身问题的成因,其仍处于人为的社会问题与自然灾害问题范畴内,因而本文不对第三种分类进行过多讨论。

学界和业界已有很多相关文献对灾难发生后如何维护馆藏资源进行了讨论,但全面的应对管理远不止这一个环节,在实际的应对工作中,公共图书馆需要面对诸多问题。这些问题从工作内容的角度分,至少可包括自身业务工作和对外社会服务两大类。自身业务工作涵盖了业务连续性、馆藏资源维护、人员庇护等;而对外社会服务则主要围绕现有的信息传播职能,开展公共图书馆线上线下作为信息枢纽的工作。此外,从工作阶段的角度分,以国内学者朱贝[4]的观点来看还可分为预防、处理与善后3个阶段。预防阶段主要强调事件发生前的预防意识、预警能力及管理规划;处理阶段则强调在事件发生后的对其的分析、响应、沟通和处理评估;善后阶段更强调在事件发生后的恢复与反思。无论哪一方面、哪一阶段的应对工作,拓展公共图书馆角色功能的外延范围、更新工作方式以适应现实社会需要都是十分必要的。

在应对突发事件的问题上,针对公共图书馆自身业务工作的出版物很多而且已有较长的一段历史,探讨的主题可分为两大类,分别为业务连续性和资源维护。其中,业务连续性在事前预防和事后应急响应、恢复重建都有涉及,主要包括馆员应急培训[5]、人员组织联络[6]、供应商沟通[7]、危机评价[8]等。在馆藏资源维护方面,学界和业界出版物更多涉及事后响应和恢复工作,如各种特定资源的详细抢救复原措施[6]、确定优先级列表和异地安全清单[9]、临时搬迁资金获取[10]等。

关于公共图书馆应对危机时对外提供社会服务话题的探讨始于20世纪初的一战时期[11],社会服务主要在事后应急响应和恢复重建方面有所涉及,这也是图书馆第一次成为一个有社会意识的组织。随着百年来社会的发展,公共图书馆的服务范围也逐步从线下扩展到网络。线下的服务内容包括:为战火中的人民树立信念和积极形象[9],为遭遇灾难的民众提供精准帮助[12-14],加入本地社区范围的工作组或与本地紧急情况管理的政府机构联系从而加入应急管理指挥链、邀请第三方机构到馆进行信息推介或帮助业务恢复等;通过访问网络开展的服务内容包括提供健康咨询服务、阅读推广、传播有关重大突发事件的最新情况,汇集志愿信息,并定期维护其社交媒体帐户,以便在灾难期间与用户进行有效的沟通和互动等[15]。

从历史文献可以看出,公共图书馆在过去很长一段时间并不标榜自己在应对重大突发事件时具有面向普通公众的直接且独特的社会救灾意义,很多公共图书馆员认为即使付出了额外的努力并且在应急社会服务事项上做出了出色工作,但如果把危机应对的关键定义为"提供必要的社会物资",公共图书馆所做的工作就不是最关键的,而是起到辅助的作用。但是随着网络技术的进步、社交媒体平台的兴起和突发社会事件的多变,公共图书馆作为可靠信息提供者[16],可以做的社会服务工作越来越多,重要程度和受关注程度也逐渐上升。

3 研究方法

3.1 案例选择

当涉及到历史重大突发事件时,所选取的案例对象均来自于Taylor & Francis,检索策略与综述部分国外文献一致;而当涉及到COVID-19的公共图书馆新闻事件时,主要对ProQuest数据库进行检索,关键词设为为"COVID-19 & public library",语言选择"英文",地点选择"美国",出版物类型选择"杂志、行业杂志、博客、播客和网站",从而获得目标对象。

要研究美国的公共图书馆如何在重大突发事件下提供社会服务,首先需要对公共图书馆从不同大小的规模客体的角度进行区分。通常依据公共图书馆的建设规模和服务人口来对其做分级,可简单分为大型公共图书馆和中小型公共图书馆。在参考了国内《公共图书馆建设标准》相关规定后,在选择不同级别的美国公共图书馆案例时,将州立级、国家级公共图馆归为大型公共图书馆,将市、区及以下级的公共图书馆归为中小型公共图书馆,文中涉及到的各级公共图书馆如表1所示:

表1 公共图书馆案例名录

类型	名称	网址
大型	美国国会图书馆	https://www.loc.gov/collections/
	路易斯安那州立图书馆	https://www.state.lib.la.us/
	田纳西州立图书馆	https://sos.tn.gov/
	南卡罗来纳州立图书馆	http://www.statelibrary.sc.gov/
中小型	墨西哥湾沿岸的中小型公共图书馆	
	密西西比河沿岸的中小型公共图书馆	
	弗格森图书馆	https://fergusonlibrary.org/
	里奇兰图书馆	https://www.richlandlibrary.com/
	韦尔市图书馆	https://vaillibrary.com/
	乔治王子县图书馆	https://www.pgcmls.info/
	枫木城图书馆	https://www.maplewoodlibrary.org/

本文选择的不同级别的公共图书馆提供社会服务的案例均基于可获得性的基本原则,有的甚至已经形成较为系统完善的应对范本,在面对重大突发事件时发挥了作用,并作为具有代表性的典型样本,为业界和学界实践与研究提供了参考。

3.1.1 大型公共图书馆

大型公共图书馆主要的资金来源于政府公共财政,其建设规模从软硬件建设、信息资源储备、人才技术资金方面看都处于区域公共图书馆系统的中心地位,同时在资源采购、行业标准规范、信息资源共享等方面具有领先优势。

大型公共图书馆在面对重大突发事件时提供的社会服务与其在网络与现实社区中的下沉度、辐射度关联。从现实社区看,虽然重大突发事件背景下大型公共图书馆也承担服务周围居民的职能,但从利用馆舍接待到馆民众的视角看,大型公共图书馆几乎没有体现出相较于中小型公共图书馆的明显优势;其主要职能优势更体现在对区域图书馆系统减灾举措的宏观调度上。从网络环境看,大型公共图书馆依托自身相对雄厚的数字资源、财政资金,可发起诸多公益类的线上活动;受其影响力推动,在与民众进行信息交互时,可信赖程度更高。

3.1.2 中小型公共图书馆

美国中小型公共图书馆除了由政府公共财政[17]投资建设以外,还存在一些由民众个人或集体投资建设的服务当地居民的社区图书馆,两类由不同资金支持的图书馆共同构成了中小型公共图书馆。它们以大型公共图书馆为中心,分散在区域内各个角落。从辐射度和下沉度看,其在现实社区里接待到馆群众是有着便捷的地理优势的,且在重大突发事件背景下提供的服务类型能更好地贴合民众需求。但由于办馆力量相对薄弱,通常这类图书馆的数字资源建设会远不及大型馆,网络环境下信息的交互也会受限于人员、资金和影响力。

3.2 分类标准

3.2.1 重大突发事件

国内政府预警管理研究领域对重大突发事件[18]的定义是在国家政治经济文化生活当中,突然发生的、能引起一系列社会连锁反应和严重后果并可能不利于社会稳定的恶性危害事件,具有灾难性、综合性、突发性的特点。由前文文献综述中提到的,在对检索到的目标文献进行梳理后,按照事件起因基本可以将重大突发事件划分为社会问题下和自然灾害两类。

(1)社会问题类重大突发事件。社会问题类重大突发事件主要起源于人为,人为造成的重大突发事件一般包括公共场所黑恶势力制造的恐怖袭击、内部政治动荡划分立场引发的群众对立、外部国家战争导致的经济活动崩溃等,此外,还包括依靠人为传播的社会疫情蔓延等。

(2)自然灾害类重大突发事件。自然灾害类重大突发事件源于某一自然现象在某一特定的条件下造成了严重的破坏,如地震、暴雨、洪水、飓风等造成的房屋垮塌等。尽管一些自然灾害(如核事故)的发生条件是一些人类社会的生产活动违反了自然环境生态平衡,但本文不考虑发生条件即根本原因,单从造成破坏的直接原因来进行归纳。

3.2.2 社会服务类型

美国公共图书馆在应对重大突发事件时所提供的社会服务类型可以从不同角度进行划分。如根据时间长短可分为长期服务和短期服务,根据人员资金投入可分为中低成本服务和高成本服务,此外还可以根据减灾效果和服务环境进行划分。

(1)根据减灾效果分。根据减灾效果分可以分为补偿型和遏制型服务。一般来说,自然灾害类重大突发事件中公共图书馆主要提供灾难补偿型社会服务,而社会问题类重大突发事件中公共图书馆提供的灾难补偿型和遏制型社会服务兼而有之。从减灾效果切入,有助于将多变的具体服务举措归纳到相对系统概括的服务框架中。

灾难补偿型社会服务在重大突发事件下不具有减轻灾难程度的性质。其更侧重于在灾难来临后对已造成的损失进行弥补和挽救,因此不论自然灾害还是社会问题类型的重大突发事件中,这一类服务都是公共图书馆普遍会根据自身条件提供给民众的。

灾难遏制型社会服务侧重于当灾难在社会中不断扩张和发酵时对蔓延趋势进行的制止和控制,因此通常是一些具有明显演化过程的社会问题类重大突发事件会更需要公共图书馆提供这一类社会服务。

(2)根据服务环境分。根据服务环境分可以分为现实社区和网络环境服务。图书馆在现实社区中服务对象主要是到馆民众,而在网络环境中服务对象则可以是全部在线用户。公共图书馆服务范围的扩张有赖于社会科技的进步,这是一个逐步发展的过程。而当重大突发事件影响到馆舍开放时,服务的重心也逐渐从现实社区迁移到网络环境下,这一方面是出于对社会局势的安全考量,另一方面也出于对投入成本的把

控。将对社会服务的分析归纳到服务环境的脉络中，有助于理解动态发展的社会背景下，公共图书馆是如何不断寻求自我定位和进行自我变革的。

现实社区服务是指在线下为民众提供人员庇护、帮助恢复重建、信息沟通等方面的服务。由于现实社区中图书馆与民众一直处于双方交互的状态里（即一方提出需求，另一方满足需求），因此现实社区中的信息一直是双向流动的。重大突发事件发生后，现实社区中的大型公共图书馆因为其核心地位往往受到较好的保护，同时也能统筹更大的力量，因而在自然灾害下能够起到调动实体资源的作用，但是面对具体社会问题，即使关闭馆舍，大型公共图书馆能起到的作用也是有限的。而中小型公共图书馆因为扎根于本地，能更好地了解突发事件后本地情况，无论是自然灾害还是社会问题，都能基于当地需求提供有针对性的社会服务。

网络环境服务是指在线上为民众提供信息服务。目前可以简单按照信息在图书馆和民众间的流向将网络环境服务划为两个阶段，一是单向信息流时期，二是双向信息流时期，服务内容在不同时期以进阶的方式呈现出更多元化的特点。网络环境下，大型公共图书馆有远大于中小型公共图书馆的辐射度，且大型公共图书馆掌握更权威的信息识别技术能力，无论自然灾害还是社会问题下，其利用网络进行信息传递的影响面积都更广泛。

4 案例分析

4.1 自然灾害下的补偿型社会服务

各类灾害可按频率分为多发型灾害和偶发型灾害。多发型灾害包括各种风暴、暴雨暴雪等，偶发型灾害包括地震、洪水、火灾、泥石流等[19]。前者因为多发，所以公共图书馆业界、学界都有累了一定的应对经验，即使遭遇到后者时，前者的经验也大都能提供参考。自然灾害是人力无法回避的，且受灾一般是即时的，即使伴随相应灾害链（如暴雨后出现洪水、停电，地震后出现滑坡等），但由于公共图书馆不具备专业减弱天灾的功能，事发后的服务工作在应急响应和恢复重建工作方面都更体现出应对措施的补偿性而非遏制性。

4.1.1 现实社区

自然灾害发生后的现实社区中，公共图书馆无论其规模大小都有根据自身情况为民众提供服务的例子。且几乎所有有记录的，在自然灾害中提供了现实社会服务的公共图书馆馆舍都属于在突发事件中维护较好而不需要关闭的，这为图书馆提供线下服务奠定了至关重要的基础。中小型公共图书馆的服务工作相比大型公共图书馆更能体现出微观层面服务到个体民众的理念。这一特性主要体现在图书馆主动受理本地社区居民事务，配合当地政府进行具体办事导览等方面。

（1）中小型公共图书馆。中小型公共图书馆的服务范围有限，自身资源力量也有限，但是其在本地社区中又切实占据了大型公共图书馆所不具备的优势。一方面，这些图书馆在现实社区中与本地居民多有信息互动，因而在自然灾害类重大突发事件发生后对民众需求的了解更为细致，也更贴合当地实际；另一方面，这些图书馆能与本地其他恢复重建的事务机构紧密合作，能更有针对性地提供社会援助。

以2004－2005年墨西哥湾沿岸[12]的中小型公共图书馆为例，其服务对象主要是飓风影响范围内的本地社区，服务内容不仅包括自身可提供的服务，也包括与其他政府部门建立合作来提供服务。

短期应急响应工作的内容有：为房屋被毁民众提供庇护场所、发放临时公共图书馆证、分发食物和供给等；为无法访问网络的民众提供安全访问互联网或社交媒体的设备，并为民众的各类电子通讯设备提供充电设施；建立社区联络中心，安置城市指挥部门（关联起警察、消防及公共工程等相关部门）；使用公告板帮助寻找失踪人员；向避难所的疏散人员提供馆藏资源和打印传真服务；为政府机构、红十字会、军方人员提供与民众会面场所等。

而针对长期恢复重建工作的内容有：与本地交通部门、供水与卫生部门、消防部门和学校等建立伙伴关系；公共图书馆在馆内会议室设置银行和失业指导办公室；由市政府或专家创建出联系参考列表，帮助公共图书馆对本地人员进行重建生活相关知识的针对性推荐；对因为外部电力供给、网络联通问题或自身使用网络能力缺乏的受灾民众提供电子政务援助，包括协助一些用户学习如何使用计算机设置电子邮件帐户，并浏览不熟悉的电子政务网站以查找表格并完成联邦紧急事务管理局（FEMA）的保险索赔文件和其他文书工作等。

（2）大型公共图书馆。大型的公共图书馆在现实社区中服务可覆盖的范围更广，即使在自身可供救灾或帮助重建的财政资金有限的情况下，依然可以凭借已有的声名与地位调动社会多方力量来集中资源支持

其所处社区内的图书馆系统,而这样的举措又可以反过来进一步促进图书馆提升社会名望。

如路易斯安那州立公共图书馆[20],因为服务覆盖整个州,所以在现实社区中的服务工作比中小型公共图书馆更加体现出宏观调度的特点。这一特性主要体现在通过采取实际举措来强调图书馆社会地位,包括统筹人员与物资、提供信息与知识支持、促进经济、安抚民心等方面。

从短期的应急响应工作来看,内容主要有:不断提醒州和地方政府官员公共图书馆在协助撤离人员方面所发挥的作用,巩固了公共图书馆作为一线响应者角色的观念,确保其获得政府拨款的资金支持;管理并分发了捐款、书籍和计算机;为公共图书馆被毁的地区捐赠了移动书架作为临时设施;将受影响的公共图书馆与想要"采用"公共图书馆的社区应急管理指挥组织配对等。

长期的恢复重建工作包括:为无法直接接受捐赠的公共图书馆统一设立了基金会接受资金的定向捐赠;与美国公共图书馆协会(ALA)合作,提供重要的恢复信息;确保 ALA 年度会议如期在当地举行,并为本地带来 5 天内超 15 000 人次的客流量以带动灾后经济;为受影响的公共图书馆提供各类供应商的折扣;为受飓风影响的儿童编写辅助愈疗心理健康的各类主题的阅读书单等。

4.1.2 网络环境

网络环境下,随着时间的增长,公共图书馆可提供的网络资源的类型更加多样化,这里综合历史经验,按照信息在图书馆和民众间的流向将网络环境下的服务措施简单分为单向信息流和双向信息流两个时期。单向信息流时期,信息都是由图书馆单方面发布给民众的,图书馆是信息发布者,而民众只能作为单一的接受者。单向信息流可直观表现在官方网站发布各类文件和活动情况的页面上。双向信息流时期,信息在图书馆与民众间实现了双向传递,双方都可以是发布者,也都可以是接受者。双向信息流可直观表现在图书馆员利用社交平台的私人或官方账号与关注者进行的信息互动上。网络环境下无论公共图书馆处于哪种信息流时期,其应对自然灾害始终以补偿性措施为主。

(1)中小型公共图书馆。对目前选取的案例做分析,其采取的举措仍属于单向信息流时期,图书馆应对自然灾害只能通过单向网站信息发布和链接导向来开展网络服务,而且中小型公共图书馆不占据网络环境下提供服务的主体地位。有研究表明,只有较少的中小型图书馆会在重大突发事件过后在官网上发布紧急情况相关通报。即使时间线推进到 2011 年,以密西西比河[21]发生洪水为例,在事件发生过后的一个月内,对河流沿岸受影响地区内的近 50 个中小型公共图书馆网站进行调研,只有 14 个图书馆将指向应急响应资源的链接嵌套在深层 Web 结构中,访问者不能直接访问,而是需要通过相应关键词检索才能跳转目标链接。当社交媒体兴起,公共图书馆进驻各类社交媒体平台后,这些图书馆也更倾向单方面提供自己及其活动的消息,而非与用户进行对话,能实现双向互动的都还只能称为例外,情况直到后来重大突发事件的背景从自然灾害变成社会问题,馆员交流的频次才显著提升。

(2)大型公共图书馆。其应对措施体现出从单向信息流时期向双向信息流时期过渡的趋势:单向信息流时期,能利用网络应对自然灾害开展社会服务的主要是拥有更多资源且面向更大受众群体的大型公共图书馆。依靠发布整合了多方资源的链接,大型公共图书馆能发挥更普遍的参考价值,其相应的链接通常指向避难指南、重建恢复规划、开放数据库权限等。同样是 2011 年密西西比河洪水,其影响范围内只有田纳西州立图书馆作为大型公共图书馆在首页有提及该自然灾害,并放上了指向本地防灾办的外链。此外,比较典型的案例是 2005 年应对飓风,路易斯安那州立图书馆(大型公共图书馆)在飓风来临后的 3 天内迅速建立起专为撤离人员和图书馆提供的有效且有用的链接,其内容涵盖:针对短期内应急响应下民众需要了解的信息如避难所清单、疏散路线图、道路关闭实况等,还有紧急情况下食品券、FEMA 救助、寻人网站等的链接;同时也有针对长期恢复工作的重建生活相关资讯链接与一般灾难规划链接。此外,州立图书馆也与 Gale 和 EBSCO 合作,向应急情况下的用户提供了访问各种数据库的权限。

双向信息流时期,因为城市在基础建设方面对电力和通讯的保障力度越来越大,即使自然灾害对基础设施有一定影响,图书馆依然可以通过社交平台与民众进行双向互动。互动模式大致包括提问实时响应、信息筛查、问卷调研等。在 2015 年南卡罗来纳州洪灾过后[22],南卡罗来纳州立公共图书馆馆员除了使用社交媒体对洪水状况和紧急资源内容信息(如水质检测信息)进行识别、过滤和定期更新发布外,也会在一些论坛传播的不实健康信息的帖子下发表与破除谣言相关的回复,另外数据显示,公共图书馆馆员通过社交媒体账号回复社区民众的各类问题,平均响应时间在 9

分钟左右。同时,州立图书馆为了实时了解所需要的情况,也会发布并分享相应的问卷调查。

4.2 社会问题下的双重型社会服务

社会环境问题主要涵盖的政治或暴力事件和社会疫情就我国国情而言是从频率上看不太常见的偶发型灾害,但研究公共图书馆如何应对它们是具有典型性的。并且因为人为产生的重大突发事件一般伴随着渐变的演化过程,而公共图书馆本身也难以避免地会参与到这类重大突发事件的演化进程中,所以其应对的举措对于减小受灾情况起着一定作用,事发后不止在短期的应急响应和长期的恢复重建方面体现出应对受灾情况所采取措施的补偿性,还能在短期应急响应工作中体现出对受灾情况的遏制性(如面对民众抗议以中立立场开展民权史导读来平复民众激烈情绪从而缓解当地紧张局势,疫情下关闭馆舍转移工作方式到线上等)。

4.2.1 现实社区

当现实社区里遇到重大社会突发事件时,图书馆会依据馆舍建筑受波及情况、馆员人身安全等判断是否关闭馆舍与否。

(1)中小型公共图书馆。如果遭遇到不影响自身业务的暴力事件或政治事件,提供现实社区服务的公共图书馆主要是中小型公共图书馆。它们有些侧重依靠自身资源即可提供非合作化服务,有些则侧重依靠与其他伙伴机构合作共享资源从而提供服务。这类公共图书馆与本地社区联系紧密,易于通过加入社区范围的工作组或与紧急情况管理人员联系从而加入应急管理指挥链。但具体的对外服务需要分两种情况来开展。

——馆内业务稳定。当社会事件不足以影响到馆舍正常开放时,作为公共避难所和信息中心,中小型公共图书馆的社会服务内容与自然灾害情况下基本重合,包括主动受理本地社区居民事务,配合当地政府进行具体办事导览等。

以 2001 年 911 事件为例,弗吉尼亚州阿灵顿县公共图书馆服务的对象是五角大楼周围的社区,服务内容侧重公共图书馆自身可提供的服务(非合作化、独立的),主要服务内容是依靠自身信息搜集能力进行第三方信息分享。短期应急响应工作的内容主要有:每天两次编辑和抄录警察及消防部门的情况介绍,并在几小时内通过广播进行传播;当地交通信息实时更新;面向消防员的特殊信息张贴;收集潜在志愿者名单,并分发给有需要的组织。而针对事后长期的恢复重建工作,主要内容包括:建设包含本地社区信息的网站,指向可靠新闻来源链接以及紧急电话号码;开通人员热线;提供应对身心压力的咨询或推荐咨询服务;提供多种语言的相关保险表格;汇编健康安全提示;就抢救和清洁家用物品创建样例展示;接受托管血液驱动器;接收救济金和物资;提出一系列有关文化差异的敏感性训练计划,(主要用于加强民众对不同文化环境的适应能力,从而促进不同文化背景的民众之间的沟通和理解);将志愿者定向到适当的机构组织便于其从事相应的志愿服务等。

2014 年密苏里州圣路易斯郊区的弗格森[23]枪击案引发社会暴乱后,弗格森公共图书馆服务的对象是本地社区,服务内容侧重与其他伙伴机构合作提供服务。主要依靠多渠道的社会关系网络,将自身资源与社会资源进行整合,从而拓展社会服务内容,包括提供馆舍开展不同活动,促进心理康复治疗等。短期应急响应的主要内容有:继续正常开放公共图书馆和开展公共图书馆业务;在建筑外放置标识以表明中立立场为抗议者和反抗议者提供庇护场所;进行民权运动史导读;在学校关闭的情况下与当地教师、社区机构合作创建孩子们的“临时学校”;制作包含低成本心理健康信息资源列表和玩具泰迪熊的“医疗包”等(在引入专业机构进行合作的情况下,会比依靠馆内自身资源进行心理咨询及推介服务更为专业)。长期的恢复重建工作主要内容包括:接收捐赠(包括捐款、书籍、计算机及其他设备等);在老师回归学校后邀请来自“为美国而教”(TFA)圣路易斯总部的员工接手教育工作;承担了画廊的工作,举办名为“Hands Up, Don't Shoot!”的艺术展览;邀请美国小企业管理局在馆内设置工作组以提供紧急贷款;主持密苏里州处理保险事务机构的帮助会议并为小型企业举办听证会等。

——馆内业务暂停。在遭遇到切实影响自身现实社区业务的社会问题,如疫情时,公共图书馆面对严重疫情需要关闭馆舍,这样一来,于现实社区中可提供的服务比较有限。在没有明确治愈手段的情况下,通常服务工作大都体现出收缩的状态。

在应对传播速度快且传播效率高的 COVID-19 时,美国各级别的公共图书馆针对现实社区服务的一个共识是短期内的应急情况下关闭馆舍,馆员实施远程办公。除此之外,各个公共图书馆也都延长了归还馆藏资源的到期日,并且大都设置了户外自助借还书装置。以里奇兰图书馆为例,当疫情在本地不那么严重时,该图书馆依然正常开放馆舍,只是加大了消毒力度并提

供给用户洗手液;此外,移除了儿童区的所有乐高和各类组合玩具;限制了免费学习巴士上的活动;提供寄送书籍到家庭的服务。而当疫情严重程度逐步加重时,图书馆一步步关闭了图书馆馆舍开放空间,从最初的咖啡厅和花园到后来的全部馆舍;开放时长从正常开放到不允许长时间使用如阅览功能、会议功能等,再到最后彻底关闭。至于长期的服务内容,为了安全起见,该图书馆的馆舍始终保持关闭状态,且图书馆员会定期开会以评估重新开放馆舍的计划,此外,该图书馆在户外设置了自助式阅览设施以供本社区民众自由阅读与收藏[24]。

(2)大型公共图书馆。大型公共图书馆在面临不影响自身馆舍正常开放的社会突发事件时,与自然灾害下的宏观调度工作基本一致;而在遭遇诸如疫情等必须关闭馆舍的重大突发事件时,除了维持图书馆已有的经典服务项目(自助借还书等),也难以继续其他实地服务项目。以国会图书馆[25]为例,COVID-19 疫情发生后,对公共计划和实地游览项目其直接作推迟或取消处理。所有的建筑物和设施也不再向公众开放,馆舍只允许个别人员进入。此外,还增加了对洗手间、电梯、大厅等公共场所的清洁频率,并安装了额外的手部清洁站。对于必须到馆处理的工作如对外合同洽谈等,工作人员或是每周定期到馆处理,或是在保证处理时长尽量短的前提下随时到馆处理。

4.2.2 网络环境

根据过往的公共图书馆处理网络环境中的社会问题的经验表明,这些事务处理都属于双向信息流时期。在面对例如社会疫情的情况下,到了虚拟社区环境中,公共图书馆与民众及其他第三方机构之间的沟通环节大大减少以后,可以做的线上拓展业务呈现出多元化,但是业务预算也由于伴生的财政危机而倾向于向低成本发展,从而缓解预算削减压力和失业危机。

(1)大型公共图书馆。通常大型公共图书馆会依托已有的数字馆藏维持线上阅览服务。如国会图书馆提供的长期响应工作主要基于自身数字图书馆的基础,开展文化推广和引导灾情下负面情绪转移。这类公共图书馆虽然也面临财政困难,但其获得美国联邦政府财政支持的优先级要大于中小型公共图书馆。低成本业务包括民众通过已有的"美国记忆"在线观看收藏品和展览品,或在线虚拟游览如杰斐逊大厦、麦迪逊纪念馆之类的历史建筑;通过每月的博客进行文化项目推送;开发家庭娱乐活动,包括以录音方式记录口述家庭历史、创建主题故事或诗歌等;针对不同年龄阶段的学生提供不同的趣味学习任务等[26]。

(2)中小型公共图书馆。中小型公共图书馆在遭遇财政危机时难免首当其冲,且其获得社会支持的优先级远低于大型公共图书馆,在重大疫情发生后,短期内中小型公共图书馆[27]存在尚不必面对财政危机的乐观工作期。这个阶段的服务通常包括提供已有的数字资源、清楚地向当地居民作疫情科普以及提供外部相关资源链接的导引等,而这些都属于低成本服务内容。至于疫情期间图书馆的资讯筛查、馆员阅读推广和额外的数字资源开放等则则属于成本相对较高的服务内容,随着疫情持续时间的增长,在经费有限的情况下,将很容易在迅速推出后又被一点点取消,逐步关闭的韦尔市公共图书馆就是例子[28]。

然而抛开图书馆自身的持续性,研究中小型公共图书馆在其乐观工作期应对疫情这类重大社会问题所采取的积极举措还是有借鉴意义的。中小型公共图书馆更多依靠社交媒体进行网络信息互动,以互动反馈获得民众信息需求从而将所求信息发布在各自官网上,来迎合本地需要。例如,马里兰州的乔治王子县图书馆[29]在此期间制作了针对马里兰地区民众的不同语种的病毒科普海报和疫情通报文集,并将各类常规信息资源链接按主题细分呈现(包括食品及必需品、文化娱乐、健康与保健、成人在线学习和阅读、12 岁以下儿童活动和教育资源、互联网与公用事业、商业资源 7 个主题);汇总了针对不同行为能力群体的视频资源(包括手语视频)来进行病毒专题的科普,更是在疫情爆发后的短暂时间内迅速增添了实时动态的疫情确诊可视化地图。

枫木城图书馆[30]通过虚拟故事时光为孩子们提供阅读故事的服务;对持有图书馆借书卡的民众开放电子书、电视节目、杂志、电影和语言学习项目;为新泽西州民众提供链接和电话列表以供其联系当地官员;还为用户提供了事实查验网站,以验证他们可能找到的相关信息。

里奇兰县图书馆[31]设立冠状病毒错误信息跟踪中心来跟踪虚假、错误、危险信息的传播;编写了紧急服务指南,为寻求免费或低成本医疗救助的民众提供医疗服务的位置和类型信息;对本地疫情患者提供美国南卡罗莱纳医科大学(The Medical University of South Carolina,MUSC)的在线护理咨询和检查;对消毒产品清单提供链接指向;为民众提供旅行资讯,包括应该规避的出门路线等;另外,还有对学校停课结业信息提供的链接汇总和导引。针对长期的恢复工作内容:以里

奇兰图书馆为例，除了汇总针对中小企业的扶持政策外，还导引了这些企业的绿色资金通道用以接纳投资或捐赠；而对于失业人员，图书馆则汇集了大量工作信息[32]并提供疫情期间关于收入和理财的建议。

4.3　总结

无论起因是自然灾害还是社会问题，公共图书馆应对重大突发事件所提供的社会服务始终基于图书馆自身能力。对内容进行归纳，大致有：①为受灾人员提供灾难庇护和办事场所；①为恢复重建工作提供信息指导和甄别；③为受灾人员心理康复提供疏导；④与合作方开展联络沟通；⑤人力物资统筹调度；⑥主题阅读推广；⑦获得并开放馆藏资源等；⑧教育培训辅助。具体的服务措施基本围绕以上 8 点进行，但面对不同起因的突发事件，不同级别的公共图书馆在现实社区和网络环境下提供的服务各有侧重。

（1）在面对自然灾害引发的重大突发事件时，大型公共图书馆的应对策略更侧重从精神层面提供社会服务，而中小型图书馆则更侧重于从具体物质保障层面提供社会服务。两者都将满足信息需求作为主要内容之一，但因为大型公共图书所能获取的信息资源更多，来源渠道更广，因而其在满足信息需求方面可采取的措施也更多，如表 2 所示：

表 2　公共图书馆应对自然灾害类重大突发事件提供的社会服务

图书馆类型	现实社区				网络环境	
大型	为受灾人员提供心理疏导	人力物资统筹调度	主题阅读推广	获得并开放学习资源	为恢复重建工作提供信息指导和甄别	获得并开放学习资源
中小型	为受灾人员提供灾难庇护和办事场所	为恢复重建工作提供信息指导和甄别	与合作方开展联络沟通		为恢复重建工作提供信息指导和甄别	

（2）在面对社会问题引发的重大突发事件时，大型公共图书馆的应对举措在网络环境中更能发挥信息资源方面的优势，而中小型公共图书馆在现实环境中更能立足本地，发挥服务社区的作用，如表 3 所示：

表 3　公共图书馆应对社会问题类重大突发事件提供的社会服务

图书馆类型	现实社区									网络环境		
	馆舍关闭				馆舍开放							
大型	获得并开放学习资源	为受灾人员提供心理疏导	人力物资统筹调度	主题阅读推广	获得并开放学习资源					为恢复重建工作提供信息指导和甄别	主题阅读推广	获得并开放学习资源
中小型	获得并开放学习资源	为受灾人员提供心理疏导	人力物资统筹调度	主题阅读推广	获得并开放学习资源	与合作方开展联络沟通	教育辅助	为受灾人员提供灾难庇护和办事场所	为恢复重建工作提供信息指导和甄别	为恢复重建工作提供信息指导和甄别	主题阅读推广	获得并开放学习资源

5　对我国图书馆应对重大突发事件的启示

5.1　明确自我服务定位

在应对重大社会突发事件时，无论是自然灾害还是社会环境问题，需要首先明确公共图书馆自身馆舍和馆员是否会受到冲击。如果现实中不需要关闭馆舍，则中小型公共图书馆可考虑将自身的馆舍空间作为紧急情况下民众的避难所、学生们的临时学校、本地社区应急指挥的办公地、帮助恢复重建工作的第三方机构的信息推介中心、民众心理复健基地等；而大型公共图书馆需要担负起服务范围内中小型公共图书馆的内部事务协调和外部供应调度，并尝试与政府层面沟通以强调图书馆对响应工作的重要贡献，从而强化图书馆的社会地位。

在现实中实体业务受到冲击、馆舍关闭的情况下，各级别图书馆可适当开展馆藏资源消毒后无接触家庭配送服务。此外，需要把工作重心转移到网络环境中来。有较大影响力的大型公共图书馆应该向用户开放对更多数字资源的访问权限，并且在网站较为醒目的地方提供可转移用户负面情绪的家庭趣味活动或学习任务、阅读推广链接。而立足本地社区的中小型公共图书馆在财政允许的情况下应该将自己定位为紧急情况期间各主题资源的信息汇集中心、过滤中心和查验中心，以便有针对性地服务当地社区群众。

5.2　分别开展外部合作

公共图书馆如果仅仅依托自身的馆藏资源和图书馆馆员，在应对重大突发事件时，可做的工作是十分有限的。想要在社会服务的道路上进一步探索，必须强调与外部机构的合作。

应对重大社会突发事件时，中小型公共图书馆即使有过很多灾难规划，但因为受到现实外部响应情况和内部人员、资金的制约，最后呈现出的应对工作往往

具有碎片化、非结构性的特点。因此,需要在与外部机构签订合作合同或是形成友好合作关系时,明确紧急情况下的各方责任和联系清单,系统地规划自身工作重心,从而更好地加入应急指挥链。然而,对于一些社会声望不显的中小型公共图书馆而言,其与外部机构开展合作洽谈可能还存在着一些支持力度上的不足,因此,其应该积极寻求其上级图书馆的帮助。而大型图书馆则更应该侧重为其下级图书馆的外部合作提供政策和资金保障,或在外部合作中起到主导作用,例如,作为统一代表与区域内的政府、企业、公益组织或事业单位等外部单位进行合作协商和责任分配等。

5.3 建立内部应急网络

不同级别的公共图书馆可通过构建内部应急网络,在重大突发事件来临后,以上下级协作的方式提供社会服务。例如,当应对如地震、洪涝灾害等自然灾害问题时,在短期内十分紧急的情况下,可将公共图书馆作为有组织的公共救灾设施和庇护场所。可将省级图书馆为各地区应急网络的中心调度者,统一接受各地资源,而其下级图书馆在必要时作出响应,包括及时接收物资、安置本地或外来分流灾民等;而当事态得到一定程度控制、处于较长期的恢复阶段时,可将大型公共图书馆作为区域内图书馆应急发展战略规划的政策制定者,中小型图书馆则作为具体执行方,因地制宜,更好地服务本地民众。

中小型和大型公共图书馆也可尝试以内部网络联盟的形式,在特殊时期,与各知识库供应商合作,为用户提供限时的开放获取服务;保证馆藏电子资源在各级公共图书馆的内部网络间互通以促成彼此共享更多电子资源的使用权限;与其他类型的图书馆例如健康专业图书馆合作,为用户提供健康信息验证;与政府机构合作,通过取得官方数据集合理使用授权形成动态的灾情可视化图谱;与相关行业专业人员如心理咨询师、律师、教师等形成合作网络,从而促进灾后群众心理健康的构建、恢复工作的开展、教育事业的延续等。

5.4 聚焦社会人文关怀

随着社会对民众心理健康的重视加大,公共图书馆也有必要作为可靠信息中心,在长期的社区恢复工作中负责识别用户的信息需求和负面情绪来源。在过去很长一段时间里,公共图书馆即使作为信息中心也只是单向对民众发布信息,包括发布心理愈疗包、创建主题阅读清单在内的举动都是基于图书馆员自身经验对民众心理需求进行的判别。而随着社交网络技术的发展,公共图书馆有了能力与民众进行实时双向交流。基于这种双向交流获得的反馈信息,公共图书馆可及时察觉社会舆论走向,并迅速识别民众迫切关心的问题,更有针对性地对民众进行情绪引导。

与此同时,图书馆员也具有普通民众的社会属性。在同样面临突发事件直接冲突,而工作单位财政预算逐步削减、裁员的压力时,公共图书馆有义务和责任关注馆员的信息需求、工作情绪和身心健康。例如,对于有条件的公共图书馆而言,可以申请开放更多的晋升渠道。而对于财政压力大的公共图书馆而言,可通过组建各类无需经费的馆员团建活动(如线上小游戏等),以增强馆员自我认同感和岗位归属感。同时,还需要进一步思考如何保障馆员的安全,明确哪些对外服务不利于维护馆员的积极性,确保对馆员和社会民众的同等关切。

参考文献:

[1] Emdat. FAQ[EB/OL]. [2020－09－23]. https://www.emdat.be/frequently-asked-questions.
[2] PRESTAMO A M. Libraries and natural disasters[J]. Journal of library administration,2017,58(1):101－109.
[3] 王金茹,高波. 美国大学图书馆危机管理实践及启示[J]. 图书馆学研究,2013(10):18－21.
[4] 朱贝. 美国图书馆危机管理能力研究[J]. 大学图书情报学刊,2019,37(3):87－91.
[5] FLEISCHER S V, HEPPNER M J. Disaster planning for libraries and archives: what you need to know and how to do it[J]. Library & archival security, 2009, 22(2):125－140.
[6] BY T, DEE D. Hurricane survival tactics: a public library offers emergency service of EPIC proportions[J]. American libraries, 2004, 35(10): 42－43.
[7] Division of library and information services. Disaster recovery vendors [EB/OL]. [2020－09－23]. https://dos.myflorida.com/library-archives/records-management/disaster-recovery/disaster-recovery-vendors/disaster-recovery/.
[8] CARNES S. Investigating options for increased awareness and use of disaster preparedness, response, and recovery resources among libraries and librarians (part one of a two-part series)[J]. Journal of hospital librarianship, 2018, 18(2) : 115－126.
[9] WELLHEISER J, SCOTT J, BARTON J. An ounce of preservation: integrated disaster planning for archives, libraries, and records centres[M]. Lanham: Scarecrow,2002.
[10] Library journal. News[EB/OL]. [2020－09－23]. http://li.librarvjournal. com/2011/01/industrv-news/ala-midwinter-2011-fema-recognizes-libraries-as-essential-community-organizations/.
[11] PEGGY S. Books for sammies: the American Library Association and World War I. Arthur P. Young [J]. The library quarterly, 1984,54(3):316.
[12] WILL B H. The public library as community crisis center[J]. Library journal, 2001,126(20): 75－77.
[13] BISHOP B W, VEIL S R. Public libraries as post-crisis information hubs[J]. Public library quarterly,2013,32(1):33－45.

[14] JAEGER P T, LANGA L A, MCCLURE C R, BERTOT J C. The 2004 and 2005 gulf coast hurricanes: evolving roles and lessons learned for public libraries in disaster preparedness and community services[J]. Public library quarterly, 2006,25(3/4): 199-214.
[15] HAN S. Weathering the Twitter storm: early uses of social media as a disaster response tool for public libraries during hurricane sandy [J]. Information technology and libraries,2019,38(2):37-48.
[16] JAEGER P T, FLEISCHMANN K R, PREECE J, et al. Community response grids: using information technology to help communities respond to bioterror emergencies[J]. Biosecurity and bioterrorism: biodefense strategy, practice, and science, 2007,5(4): 335-346.
[17] 刘璇. 美国公共图书馆经费保障制度研究[J]. 中国图书馆学报,2012,38(6):47-57.
[18] 王超,佘廉. 社会重大突发事件的预警管理模式研究[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版),2005(1):26-29.
[19] 卜风贤. 灾害分类体系研究[J]. 灾害学,1996(1):6-10.
[20] HAMILTON R. The state library of Louisiana and public libraries' response to hurricanes: issues, strategies, and lessons[J]. Public library quarterly, 2011,32(1):40-53.
[21] ZACH L. What do I do in an emergency? the role of public libraries in providing information during times of crisis[J]. Science & technology libraries. 2011,30(4):404-413.
[22] LIU J. Health information services and technology access during and after a disaster: lessons learned by public librarians in South Carolina[J]. Journal of consumer health on the Internet, 2017, 21 (1): 26-39.
[23] Library journal. News[EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.libraryjournal.com/? detailStory = 2015-galelj-library-of-the-year-ferguson-municipal-public-library-mo-courage-in-crisis.
[24] Richland Library. Announcement [EB/OL]. [2020-09-23]. https://www.richlandlibrary.com/announcement/coronavirus-Updates.
[25] Library of Congress. Pandemic information[EB/OL]. [2020-09-23]. https://www.loc.gov/about/pandemic-information/for-public/.
[26] Library of Congress. Blogs[EB/OL]. [2020-09-23]. https://blogs.loc.gov/loc/2020/03/parents-smart-fun-for-kids/.
[27] Institute of Museum and Library Services. Blogs[EB/OL]. [2020-09-23]. https://www.imls.gov/blog/2020/03/libraries-are-refuge-times-crisis.
[28] DELANEY D. The heart of the matter: academic and public libraries adapt to pandemics through time and technology[J]. Public services quarterly,2020,16(3):200-205.
[29] Prince George's county memorial library system. Information[EB/OL]. [2020-09-23]. https://www.pgcmls.info/coronavirus.
[30] Mapplewood Library. Blogs[EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.maplewoodlibrary.org/library-news-blog.
[31] Richland Library. Blogs[EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.richlandlibrary.com/blog/2020-03-03/coronavirus-resources-information.
[32] Forbes. Advertisement[EB/OL]. [2020-03-31]. https://www.forbes.com/sites/jimwang/2020/03/14/how-to-simplify-your-money-during-the-coronavirus-crisis/#353f5293578a.

作者贡献说明:
黄国彬:选题拟定,论文大纲制定,论文修改与指导;
黄恋:素材收集与整理,论文初稿撰写。

Case Study of American Public Libraries' Response to Major Emergencies

Huang Guobin　Huang Lian
School of Government, Beijing Normal University, Beijing 100875

Abstract: [**Purpose/significance**] This paper explored American public libraries' experience in dealing with different types of major emergencies in various service arrangements, so as to provide reference for public libraries in China if similar incidents would unfortunately happened. [**Method/process**] By comprehensively reviewing the response of public libraries to major social emergencies, work can be divided into two categories: inner continuous business and external social service. As for social service work, we classified the selected cases according to the source of emergencies, and discussed the pattern and content of which under the two environments of reality and network after different types of major emergencies occurrence. [**Result/conclusion**] From the perspective of the source of emergencies, social service under natural disasters or social problems can compensate for the losses, while social service under social problems can also contain the adverse consequences of disasters in the short-term emergency response. From the perspective of the environment of providing service, when facing emergencies, the public library gradually presents the trend of shifting the focus of work from the reality to the network. In addition, from the perspective of the types of public libraries, large public libraries have the characteristics of macro scheduling, while small and medium public libraries have the characteristics of serving local people. Based on the above analysis results, this paper puts forward corresponding suggestions for public libraries in China to deal with similar situations.

Keywords: public library　emergency　social service　coping mechanism